

CARACTERISTICAS Y SIGNIFICADO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA EN EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINA

Dr. Galo Pico Mantilla
"Seminario Sobre Derecho Comunitario Magister en Derecho de la Integración Ex Presidente y Magistrado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

I. ORIGEN DEL GRUPO ANDINO. II. ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL. PAISES MIEMBROS. III. OBJETIVOS FUNDAMENTALES. IV. INSTITUCIONES DEL ACUERDO ORIGINAL. V. INSTITUCIONES DEL SISTEMA ANDINO. VI. SUCESION DE PROTOCOLOS MODIFICATORIOS . VII. SOLUCION DE CONTROVERSIAS. VIII. TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA IX. ORDENAMIENTO JURIDICO. X. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL. XI. PROYECTO MODIFICATORIO DEL TRATADO DEL TRIBUNAL Y XII. CONCLUSIONES.

La historia documental de la integración latinoamericana, así como la de los tribunales comunitarios recoge, además de otros esfuerzos colectivos de nuestros países, la experiencia centroamericana que cabe precisamente en esta oportunidad, cuando Nicaragua nos recibe generosamente en esta importante cita internacional organizada por la Excm. Corte Centroamericana de Justicia. Me refiero al Tratado Multilateral de Libre Comercio Integración Centroamericana¹ y al Tratado de Creación de la Corte de Justicia Centroamericana de 1907 o Corte de Cartago que, como bien lo dice el Magistrado doctor Jorge Antonio Giammattei, es el "antecedente mediato" de la actual Corte Centroamericana de Justicia, el "primer Tribunal internacional de justicia permanente y obligatorio".²

¹ 10 de junio de 1958

² Jorge Antonio Giammattei, Normativa Jurídica, Corte Centroamericana de Justicia, Managua-Nicaragua, 1996.

Ahora bien, para dirigir nuestra exposición hacia el proceso de la integración andina, comencemos por recordar que la iniciativa de constituir este Grupo Subregional o Pacto Andino, como generalmente se le conoce al Acuerdo de Integración Subregional que, con el Protocolo de Trujillo, establece el Sistema Andino de Integración.

Pues bien, la iniciativa de dar forma jurídica internacional e institucionalizar al Grupo Andino, surgió merced a las regulaciones aprobadas por la entonces Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada en 1960. Efectivamente, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de la ALALC, aprobó las resoluciones No. 202 y 203 bajo la denominación de "Normas especiales para los acuerdos subregionales" y "Bases de un acuerdo subregional entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela". Este anhelo de integración, impulsado cada vez más por los países de la subregión, dio lugar a que los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes de Ecuador y Perú, mediante la Declaración de Bogotá, abrieran el camino para la constitución de la denominada "Comisión Mixta" que, con carácter técnico e integrada por funcionarios de los diversos Países Miembros, comenzara a preparar el documento que posteriormente, sería el Acuerdo de Integración Subregional, inspirado como dice el preámbulo de este Tratado, en la Declaración de Bogotá³ y en la Declaración de Presidentes de América⁴ y cumpliendo de esta manera, con el propósito presidencial de impulsar "la formación del Mercado Común Regional", mediante los acuerdos subregionales de integración.

La antedicha Comisión Mixta, inició sus reuniones en junio de 1967; luego, durante la discusión del esquema del Proyecto de acuerdo subregional, consideró oportuna la aprobación del documento titulado "Bases del Acuerdo Subregional", sobre el cual trabajarían el grupo de expertos designados por cada uno de los países con el propósito de elaborar un documento final, el cual sería acogido por los delegados gubernamentales luego de que conocieran el informe de labores presentado a la V Reunión de esta Comisión Mixta. En la siguiente y VI Reunión, se agregaron al citado documento los últimos criterios aportados por los expertos de cada uno de los países promotores de esta nueva organización. Concluida esta labor, Bolivia, Colombia y Chile estuvieron dispuestos

³ 16 de agosto de 1966

⁴ 14 de abril de 1967

para suscribir el documento final en los términos acordados por los expertos; Perú, mantuvo sus reservas; Venezuela expresó que se abstenía de pronunciarse hasta tener una posición oficial de su gobierno, y Ecuador lamentó no poder acompañar a las manifestaciones de Bolivia, Colombia y Chile, por considerar que como el gobierno de entonces en breves días concluía su mandato, debería ser el nuevo gobierno el que tome la decisión que corresponda. Sin embargo, para no interrumpir por mucho tiempo este proceso de negociación y en la esperanza de llegar a la suscripción del proyecto de integración, Ecuador propuso que la VI Reunión de la Comisión Mixta se declare en receso hasta el 10 de octubre del mismo año 1968, receso que fue aprobado por unanimidad.⁵

II

Efectivamente, aunque no en la fecha propuesta por Ecuador, sino en mayo de 1969, continuó la VI reunión de la Comisión Mixta en su segunda y última parte. En la sesión plenaria del día 24 de ese mes y año, con excepción de Venezuela, los demás países comprometidos en el proyecto de integración, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, aprobaron el texto del proyecto de Acuerdo de Integración Subregional, el cual dos días después, el 26 de mayo de 1969, fue suscrito en Bogotá por los plenipotenciarios de los indicados países. De inmediato, la "Comisión", órgano máximo del Acuerdo creado por este mismo instrumento, mediante su primera Decisión, designó con el nombre de "Acuerdo de Cartagena" al Acuerdo de Integración Subregional, seguramente en razón de que en esa hermosa ciudad colombiana se realizaron las discusiones del instrumento constitutivo del grupo y de que en ella también fue firmado por los expertos gubernamentales, el texto por ellos convenido, para someterlo a la consideración y suscripción de los plenipotenciarios de los mencionados países que serían los miembros del Acuerdo.

Por otra parte, profundizando en este recuento del proceso histórico de la integración andina, antes de referirme a sus propósitos e instituciones, vale recordar que Venezuela, país que inicialmente no suscribió el Acuerdo de Cartagena, afortunadamente lo hizo después de algunos años, el 13 de febrero de 1973, fecha desde la cual, temporalmente, fueron seis los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Posteriormente, Chile, decidió denunciar este instrumento internacional, separándose del Acuerdo, el 5 de octubre de 1976. Desde este día, volvieron a

⁵ Galo Pico Mantilla, *Tratados y Convenios de la Integración*, TJAC, Quito, 1992, p. 470.

ser cinco los Países Miembros del Acuerdo: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Como en este Acuerdo se había previsto que su vigencia tendría lugar cuando tres de los países suscriptores hubieren comunicado su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, este procedimiento concluyó el 16 de octubre de 1969, con las ratificaciones de Colombia, Chile y Perú. Al mes siguiente, Ecuador y Bolivia comunicaron su adhesión y por último, como se dijo anteriormente, Venezuela se incorporó al Acuerdo el 13 de febrero de 1973.

III

El Acuerdo de integración Subregional, en los términos en los cuales fue aprobado, destaca como finalidad última del proceso de integración la "de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión", promoviendo para el efecto, desarrollar sus países en forma equilibrada y armónica, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración regional y establecer las condiciones propicias para la conversión de la ALALC en un mercado común, propósito que en el Protocolo de Quito fue mencionado como "la formación gradual de un mercado común latinoamericano".

Adicionalmente, mediante el citado Protocolo de Quito, se incorporaron importantes y nuevos elementos a los objetivos de la integración. Así, se estableció que el desarrollo de los países asociados debe cumplirse en condiciones de equidad y que la integración y cooperación, además de ser económica, debe ser también social, proponiendo acelerar el crecimiento, generar la ocupación y mirar hacia el mercado común latinoamericano.

No obstante lo literalmente previsto en el Acuerdo, si bien hemos sobrepasado los primeros 25 años de vida de la integración subregional, consideramos que aún falta y en gran medida, el cumplimiento de los objetivos propuestos. Todavía queda mucho por hacer para lograr el inmenso propósito "de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión".

Para alcanzar los citados objetivos y cumplir con la finalidad principal del Acuerdo de Cartagena, en el mismo **documento se acordó la**

adopción de una serie de mecanismos dirigidos fundamentalmente a la armonización de políticas, a la programación conjunta, a la adopción colectiva de un solo programa de liberación y de un arancel externo común, a la integración física, al desarrollo del sector agropecuario y a la mejor canalización de los recursos. Con el Protocolo de Quito, modificatorio del Acuerdo, a título complementario, se dio mayor precisión a estos mecanismos refiriéndose a las acciones externas, al desarrollo científico y tecnológico, a la integración fronteriza, al área de turismo, a la conservación de los recursos naturales y al medio ambiente, al sector de los servicios, al desarrollo social y al campo de la comunicación social. Dentro de todo esto, se mantiene el compromiso de conceder un tratamiento especial o preferencial a los dos países miembros que fueran calificados como de menor desarrollo económico relativo: Bolivia y Ecuador.

A esta fecha hemos avanzado significativamente en el cumplimiento de varios de esos objetivos del Acuerdo. Cabe destacar la adopción del Arancel Externo Común y del Programa de Liberación. En la actualidad, una vez superada, con plazos adicionales y en términos generales, la posición de uno de los Países Miembros, aceptada por los otros, de no mantener condiciones iguales en el campo arancelario, podemos decir que el libre tránsito de mercancías y la aplicación del Arancel Externo Común en los países del Grupo Andino, aunque en forma diferenciada, avanza hacia su completa realización. El programa de liberación está garantizado con la prohibición de imponer gravámenes y restricciones, los cuales fueron definidos de manera precisa por el propio Acuerdo de Cartagena. Además, todos los compromisos se rigen por lo dispuesto en el instrumento constitutivo del Tribunal de Justicia, constituyen el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, cuyo cumplimiento le corresponde velar al Tribunal comunitario, como veremos más adelante, cuando hablemos de las funciones del Tribunal.

IV

Por otra parte, el Acuerdo de Cartagena consideró la conveniencia de crear dentro de su estructura institucional, tanto órganos principales como órganos auxiliares. Entre los primeros creó la Comisión y la Junta y entre los segundos, los Comités Consultivos.

La Comisión del Acuerdo (actualmente Comisión de la Comunidad) fue el órgano máximo de la integración conformado con la representación

plenipotenciaria de cada uno de los Países Miembros. Se ha dicho que es el órgano legislativo de la integración. La Junta del Acuerdo, en cambio, fue creada como un órgano de carácter técnico, que debía estar integrada por tres miembros que podían ser nacionales de cualquier país latinoamericano, pero totalmente independientes de sus respectivos gobiernos y de los Países Miembros del Acuerdo, con la misión de defender exclusivamente el interés subregional. De estos dos órganos principales del Acuerdo se originaron los dos conjuntos de elementos constitutivos del ordenamiento jurídico andino: "Las Decisiones de la Comisión" que son las normas aprobadas por este organismo y las Resoluciones de la Junta" que son las determinaciones tomadas por sus miembros, sea por facultad directa del Acuerdo o por encargo del máximo organismo de la integración, cuyo ordenamiento jurídico está compuesto además del propio Acuerdo de Cartagena y del Tratado del Tribunal, por las referidas Decisiones de la Comisión y Resoluciones de la Junta.

Por la existencia de estos dos órganos principales, en la literatura de la integración se consideraba que el Grupo Andino, contaba con la función legislativa ejercida por la Comisión y con la función ejecutiva cumplida por la Junta y que, dentro de la clásica división de los poderes nacionales con los cuales se ha querido mostrar similitud, hacía falta la conformación de la función judicial. Consecuentemente, convencidos de esta necesidad, se fue madurando la idea de crear el Tribunal de Justicia, hecho que, como veremos más adelante se produjo en 1979, año en el que también se creó el Parlamento Andino⁶ el cual quedó incorporado como el cuarto órgano principal del Acuerdo, desde la entrada en vigor del Protocolo de Quito⁷. La función del Parlamento, en cuanto a la integración, es la de actuar "como órgano deliberante Común del proceso de Integración Subregional,..."⁸, carácter con el que fue creado atribuyéndole la competencia para "examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los convenios y acuerdos andinos y de las informaciones que considere conveniente solicitarles;..."⁹

⁶ Tratado Constitutivo suscrito el 28 de octubre de 1979.

⁷ 25 de mayo de 1988

⁸ Art. 1 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino

⁹ Art. 13 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino

V

Después de las modificaciones del Acuerdo de Integración Subregional producidas por la suscripción del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y por el Protocolo de Quito que integró al Parlamento Andino a la estructura institucional, en estos días, luego de la vigencia del Protocolo de Arequipa, que estableció el Sistema Andino de Integración, la conformación de sus instituciones ha tenido varias modificaciones.

Como dijimos antes, los órganos principales de la integración andina fueron la Comisión y la Junta. Posteriormente, en el orden de su incorporación, desde el 19 de mayo de 1983, se constituyó como tercer órgano principal, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y por último, el Parlamento Andino quedó reconocido como cuarto órgano principal del Acuerdo desde el 25 de mayo de 1988. En efecto, el Protocolo de Quito, en una nueva disposición, enumera en el orden indicado los órganos principales del Acuerdo y en la misma norma establece los órganos auxiliares y los subsidiarios, siendo los primeros los Consejos Consultivos y los subsidiarios, aquellos que establezca la propia Comisión. Se destaca entre los primeros a los Consejos Empresarial y Laboral, los cuales durante el largo proceso de ejecución y administración de la integración de una u otra forma han estado involucrados en las diversas etapas de la integración subregional.

Ahora, luego de la suscripción¹⁰ y vigencia" del Protocolo de Trujillo, que modificó el Acuerdo de Cartagena y creó el Sistema Andino de Integración, la estructura institucional, comparada con la anterior, adquiere un rasgo de complejidad por el incremento de las instituciones, la determinación de las facultades de cada una de ellas y la conformación que les corresponde de acuerdo con los cambios producidos. Así, el citado Protocolo modifica torio del Acuerdo, al crear la Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, enumera como parte de ella a los "órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración" incorporándoles en el Acuerdo, en el siguiente orden: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comuni-

¹⁰ 10 de mayo de 1996

¹¹ 2 de junio de 1997

dad Andina, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema, la Universidad Andina Simón Bolívar, los Consejos Consultivos que designe la Comisión y los órganos e instituciones que se creen dentro del mismo marco de la integración andina.

Sin detenernos en el análisis de cada uno de los órganos del nuevo Sistema Andino de Integración, en un breve examen, observamos que se conservan los anteriores órganos principales del Acuerdo como son la Comisión, el Tribunal y el Parlamento Andino, así como los consejos Consultivos Empresarial y Laboral. En cambio, la Junta del Acuerdo es sustituida por la Secretaría General de la Comunidad Andina. Por otra parte, el Consejo Presidencial Andino, y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que han venido reuniéndose con alguna regularidad y que, ciertamente, han dado orientación e impulso al proceso andino de integración, quedan jurídicamente incorporados dentro del Sistema, en virtud de este mismo instrumento de Trujillo, con un alto poder de decisión y autonomía para acordar obligaciones en beneficio de sus países y de la comunidad por ellos constituida. Las demás instituciones, como la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas que sustituyó al denominado Fondo Andino de Reservas y el Convenio Simón Rodríguez, son organismos creados anteriormente mediante sus propios instrumentos constitutivos y considerados como importantes elementos de valioso soporte para la integración. La Universidad Andina Simón Bolívar creada por el Parlamento Andino gracias a la iniciativa que diéramos con la Decisión No. 1 de la Comisión de Integración del Parlamento Andino que tuvo el honor de presidirla¹², tiene su propio Estatuto de Creación¹³ y, en la actualidad, en virtud de lo acordado por el Protocolo de Trujillo forma parte del Sistema Andino de Integración.

VI

El proceso subregional, sin contar con su antecedente inmediato, el Protocolo de Montevideo, del cual se desligó jurídica y metódicamente, aunque no en forma total, se originó en el ya citado "Acuerdo de Inte-

¹² Galo Pico Mantilla, ob. cit., p. 284

¹³ Galo Pico Mantilla, ob. cit., p. 295

gración Subregional" ¹⁴, el cual ha sido objeto de sucesivas modificaciones. El instrumento adicional para la adhesión de Venezuela ¹⁵; el Protocolo de Lima para la separación de Chile ¹⁶; el Protocolo de Lima 17 ampliatorio de plazos y regulador del Arancel Externo Común y de los Programas de desarrollo industrial; el Protocolo de Arequipa ¹⁷⁻¹⁸ destinado a ampliar los plazos previstos en el Acuerdo original y en el mismo Protocolo de Lima; el Protocolo de Quito ¹⁹ que como he dicho en ocasiones anteriores "difiere sustancialmente, en el alcance y contenido de las disposiciones modificatorias"; el Protocolo de Trujillo" al que mencionamos reiteradamente en las consideraciones anteriores; y, por último el Protocolo de Sucre firmado en Quito el 25 de junio de 1997 y que aún no entra en vigor, según el cual de manera insólita, se revive la facultad de la Comisión para solucionar las controversias como se verá más adelante. Esta vez, lo haría mediante la atribución de establecer un mecanismo arbitral para cuando los países "persistan" al pronunciamiento de la Secretaría General, con lo cual la acción de incumplimiento prevista en el Tratado del Tribunal, tomaría un giro inesperado. El Tribunal quedaría desposeído de la atribución privativa de conocer, resolver y sancionar los incumplimientos del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

VII

En los mencionados instrumentos constitutivos de la comunidad andina, el problema de la solución de controversias ha tenido una singular modificación, de la inexistencia de un Tribunal de Justicia, advertida la necesidad y conveniencia del aporte jurisdiccional para controlar el orden y la legalidad del proceso, pasamos a la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, hoy Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, conocido comúnmente como "Tribunal Andino de Justicia".

¹⁴ 26 de mayo de 1969

¹⁵ 13 de febrero de 1973

¹⁶ 5 de octubre de 1976

¹⁷ 30 de octubre de 1976

¹⁸ 21 de abril de 1978

¹⁹ 12 de mayo de 1987

²⁰ 11 de marzo de 1996

En efecto, la tarea de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación para la solución de conflictos en el curso de la integración andina, estuvo originalmente atribuida a la "Comisión", el órgano máximo del Acuerdo, integrada como se dijo, por los plenipotenciarios de los cinco Países Miembros. El ámbito de su misión comprendía las "discrepancias" sobre la "interpretación o ejecución" del Acuerdo de Integración y de las Decisiones de la Comisión. En esta época, aún no se definía el "ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena", lo que hoy es el "ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina" en los términos establecidos por el Tratado del Tribunal.

Como segunda etapa de este procedimiento que no fue realmente utilizado, los contendientes debían someter sus diferencias a los procedimientos establecidos en el "Protocolo para la solución de controversias" de la ALALC aprobado por las partes contratantes del Tratado de Montevideo.²¹

La complejidad que se advirtió en el manejo de la nueva integración, y más que ella, la inadaptación o falta de preparación de determinados niveles administrativos de los diversos países, para el debido manejo de los problemas que se generaban por los términos de la negociación integradora, dio lugar a una serie interminable y creciente de incumplimientos de las normas y compromisos comunitarios, particularmente los de orden arancelario dentro del denominado "Programa de Liberación". La persistencia en esta anomalía, impulsó a los países signatarios del Acuerdo, a buscar nuevas fórmulas de solución. Se creyó que una de ellas -la mejor o la única-, era la creación de un Tribunal de Justicia que controle la legalidad del proceso de integración pues todos coincidieron en el hecho de que ésta podría ser la forma eficaz para eliminar los incumplimientos, lo cual, lamentablemente, no fue lo que sucedió después de la creación del Tribunal. Inclusive, podríamos decir que la época más difícil fue precisamente la que transcurrió durante los primeros años de vigencia del Tratado del Tribunal, tanto que, como se ha dicho en forma reiterada, los Países Miembros implícitamente conviniere en no demandarse recíprocamente.

Para la creación del tribunal se inició un detenido proceso de estudio y negociación. Se realizaron varias reuniones de expertos y plenipotenciarios de los distintos países, quienes prepararon el proyecto de

²¹ Asunción, 2 de septiembre de 1967

Tratado, al amparo de la orientación dada por los Presidentes de los Países Miembros en la conocida Declaración de Bogotá de 1978. Ellos coincidieron en "la impostergable necesidad de disponer de un órgano jurisdiccional que controle la legalidad de las normas emanadas de la Comisión y la Junta, diriman las controversias sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Países Miembros e interprete los principios que conforman la estructura jurídica del Acuerdo". La Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena a las cuales se refieren los presidentes andinos eran los órganos principales, el máximo con facultades legislativas y el técnico de naturaleza subregional, respectivamente. Subsiste la Comisión con la misma conformación pero sin el atributo de "órgano máximo" del Acuerdo; en cambio, la Junta, fue sustituida por la Secretaría General de la Comunidad Andina como se dijo antes.

VIII

Como resultado de las citadas negociaciones, el 28 de mayo de 1979 se suscribió el "Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", sin embargo, tuvo que transcurrir casi 5 años para que este Tratado entrara en vigor, pues fue el 19 de mayo de 1987 cuando se entregó la última de las 5 ratificaciones que eran indispensables para su vigencia en todos los países de la subregión.

Este tratado que institucionalizó el primer órgano jurisdiccional andino y sudamericano de índole comunitaria fue realmente trascendente, tanto en la medida en la que, prácticamente, independizó el Grupo Andino de la dependencia de la ALALC cuando declaró su vigencia independientemente de la del Tratado de Montevideo, como en la originalidad y particularidad de varias de sus disposiciones, entre ellas como el establecimiento del ordenamiento jurídico del Acuerdo, las competencias del Tribunal a las cuales nos referimos de manera particular, el cumplimiento obligatorio de sus sentencias, la jurisdicción privativa del Tribunal, la formalidad para tratar directamente con las autoridades de los Países Miembros los asuntos relativos a sus funciones y la creación de la Gaceta Oficial del Acuerdo. A todo esto se suma el compromiso de los países signatarios de suscribir el tratado sin reservas de ninguna clase y de no acudir a ningún otro Tribunal, sistemas o procedimientos distintos de los establecidos en este instrumento internacional.

IX

El Tratado de Creación del Tribunal estableció en forma taxativa el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, conformándolo con

cuatro grupos de normas que la doctrina se ha encargado de clasificarlas en constitucionales o primarias y en derivadas o secundarias. A las primeras pertenecen los artículos del propio Acuerdo de Cartagena y los del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia; y, a las segundas, las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta: Unas y otras, corresponden a las denominaciones que fueron atribuidas por el Tratado a los actos normativos expedidos por los dos órganos principales del Acuerdo. Las Decisiones pueden provenir en la actualidad, tanto de la Comisión como del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mientras que las Resoluciones deben ser expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina que sustituyó a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Desde la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo, a los instrumentos ya mencionados: Acuerdo de Cartagena, Tratado del Tribunal, Decisiones y Resoluciones de la Junta, hoy Secretaría General, que inicialmente constituyó el ordenamiento jurídico andino, se agregan las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, el Protocolo Modificatorio del Tratado del Tribunal que todavía no entra en vigencia, apartándose de la naturaleza y origen normativo inicial, incluye dentro del citado ordenamiento jurídico a los denominados "Convenios de Complementación Industrial", documentos estos que pueden ser firmados incluso por solo dos de los cinco Países Miembros y que además, pueden ser compromisos únicamente de carácter temporal. Seguramente esta adición, sin quererlo, recordará a la comunidad andina los incumplimientos que permanentemente hemos querido superarlos.

X

El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, hoy Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, tiene tres competencias claramente definidas, las cuales se originaron en los pensamientos de los presidentes expuestos en la Declaración de Bogotá referida anteriormente y desarrollados en la parte motiva del Tratado de Creación que, luego de declarar la independencia del Tribunal frente a los "Gobiernos de los Países Miembros y de los otros órganos del Acuerdo de Cartagena", dice que este órgano jurisdiccional del más alto nivel tiene "capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente".

La primera de estas competencias, en el orden de enumeración del Tratado, es la que se conoce como acción de nulidad en la cual el Tribunal está facultado para declarar la nulidad de los actos normativos derivados, o sea de las Decisiones y Resoluciones cuando para su aprobación por parte de la Comisión o de la Junta no se haya observado lo dispuesto por el ordenamiento jurídico andino en aquello que corresponda o que se haya actuado con desviación del poder, y siempre que esa nulidad sea planteada judicialmente por los Países Miembros, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad.

Cabe destacar que la titularidad de esta acción se extiende a las personas naturales o jurídicas siempre que la norma atacada le sea aplicable y le produzca perjuicio, todo lo cual deberá ser debidamente acreditado y por cierto calificado por el Tribunal. Sobre el particular ya existe jurisprudencia del Tribunal, como las Sentencias de las Resoluciones 252, 253 y 313 de la Junta, Procesos (1-N-86 y 2-N-86), y aquellas que se refiere al concepto de aplicabilidad de la norma y perjuicio a los particulares, Proceso (3-N-92).²²

La acción de nulidad, igual que la de incumplimiento, aunque no en la misma proporción, no ha sido muy utilizada porque precisamente los titulares de la acción, son los autores de las normas que pueden ser anuladas por el Tribunal, como sucede en el caso de las Decisiones de la Comisión. En efecto, la nulidad de una Decisión, no puede ser planteada en términos generales por los Países Miembros, porque precisamente son ellos los que aprueban por medio de sus plenipotenciarios, a menos que el desacuerdo o la desaprobación sea evidente en el momento de la discusión y en el acto de aprobación de la norma impugnada; en cambio los mismos países, sí pueden demandar libremente la nulidad de una Resolución. De otro lado, sólo sería lógico que la Comisión pueda demandar la nulidad de las Resoluciones de la Junta o de la Secretaría General, y que ésta pueda hacer lo mismo respecto de las Decisiones de la Comisión, pero no sería viable que la Comisión o la Secretaría General (antes Junta de Acuerdo) demande la nulidad de sus propios actos normativos. Repito, la Comisión aprueba las "Decisiones" y la Secretaría General (antes de Junta) aprueba las "Resoluciones", en los dos actos lo hacen sobre materia inherente a la integración andina.

²² Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Recopilación Galo Pico Mantilla, Tomos I y II, BID, INTAL, TJAC, 1994.

En todo caso, como dice el propio Tratado, los Países Miembros no pueden alegar la nulidad de las Decisiones cuya aprobación hubiere recibido su voto positivo.

En cuanto a la titularidad de las personas naturales y jurídicas para demandar la nulidad de una Decisión o Resolución, el Protocolo Modificadorio es más explícito al sustituir la frase de que "las Decisiones o Resoluciones les sean aplicables y les causen perjuicio", con otra que hace relación a que estas normas y los Convenios que se incorporarán al ordenamiento jurídico andino, "afecten sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos", para poder ejercer la acción de nulidad de las indicadas normas y convenios.

En otra disposición, el mismo proyecto, además de aumentar de uno a dos años de plazo para intentar la acción de nulidad, propone crear la figura jurídica de la "inaplicabilidad de la Decisión o Resolución" condicionándola de tal manera que me parece resultará impracticable, pues para ello debe tratarse de un litigio que se ventile antes los jueces nacionales de los países del Acuerdo, y que la causa se relacione con la aplicación de la norma andina que hubiere sido considerada nula, y que además, se cuestione su validez. Se ha de entender que lo hace sosteniendo que la aprobación de la norma atacada se realizó mediante la violación de las normas del ordenamiento andino o por desviación de poder. Además esta inaplicabilidad de la norma comunitaria, puede ser dictada por el juez nacional únicamente cuando haya sido precedida de una consulta al Tribunal Andino sobre la "legalidad" del acto cuestionado.

En la práctica, el Tribunal desde su instalación a comienzos de 1984 hasta finales de este año 1997, ha conocido 13 casos de nulidad, cifra que evidencia la necesidad de abrir, sin restricciones, la titularidad de la acción. Pienso en consecuencia que la legalidad del proceso integrador y, por tanto, el funcionamiento y los resultados de su órgano jurisdiccional se verían positivamente realizados si cualquier miembro de la "Comunidad andina" como sujeto que es de derechos y obligaciones en las materias de la integración comprometida por sus respectivos gobiernos, podría denunciar o demandar la ilegalidad de cualquier acto normativo; desde luego, condicionando su acción no a obligaciones previas, sino a responsabilidades posteriores para el caso de que no prosperare su demanda por ser contraria a los principios y finalidades de la integración y que la norma atacada haya ido confirmada como legalmente expedida

por el órgano legislativo o administrativo del proceso: la Comisión o la Secretaría General.

A los Países Miembros del Acuerdo, o dicho con mayor precisión a todos los funcionarios que tienen a su cargo los temas de la integración, les debería interesar que los dispositivos expedidos por los órganos comunitarios guarden armonía con los elementos del ordenamiento jurídico andino y que de manera general la legalidad del proceso sea controlada por el Tribunal de Justicia. Si las instituciones y miembros del Grupo actuáramos con apego al ordenamiento jurídico, otra sería, entonces, la suerte de la acción de nulidad dentro de la Comunidad Andina y, por tanto, serían diferentes también los resultados del ejercicio judicial de esta atribución otorgada al Tribunal Andino para resolver, mediante sentencia, la nulidad de una Decisión o Resolución, cuando para su expedición, como se dijo, se hubiere violado cualquier norma del ordenamiento jurídico de la Comunidad o se lo hubiere hecho con desviación de poder.

La segunda competencia del Tribunal, es la de declarar, así mismo por sentencia, el incumplimiento del ordenamiento jurídico andino, producido como consecuencia de la acción u omisión de los Países Miembros. Esto quiere decir en los términos del Tratado del Tribunal, el incumplimiento de las obligaciones de "adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico" de la Comunidad Andina y "a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculicen su aplicación".²³

El procedimiento de esta acción es, en cierto modo, dilatado. La etapa judicial está precedida de una serie de pasos de carácter administrativo. Se comienza con la demanda de un País Miembro o con la iniciativa de la hoy Secretaría General, para continuar con la entrega de observaciones de ésta al país incumplido, seguir a continuación con la respuesta del país denunciado y posteriormente, con o sin ella, con el dictamen motivado de la Secretaría General, que es propiamente el documento con el cual esta Secretaría puede acudir al Tribunal con la demanda de incumplimiento que equivale a la solicitud del "pronunciamiento" del Tribunal, como dice el Tratado de Creación. En resumen, el país per-

23 Art. 5 del Tratado del Tribunal

judicado, obligatoriamente tiene que formalizar su reclamo e iniciar la acción de incumplimiento acudiendo en primer lugar a la Secretaría General. Sólo después de haber dado este paso y una vez cumplido el procedimiento antes referido, podría acudir al Tribunal, siempre que la Secretaría no emita el dictamen dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación del reclamo, o cuando el dictamen no fuere de incumplimiento; o, finalmente, cuando habiéndose emitido dictamen de incumplimiento, la Secretaría General no intentare la acción ante el Tribunal dentro de los dos meses siguientes a su pronunciamiento motivado.

Cabe explicar que el incumplimiento que puede ser materia de la acción administrativa y consecuentemente judicial, se extiende a todas las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, esto es, repito, a cualquiera de las disposiciones de los Tratados Constitutivos: Acuerdo de Cartagena y Tratado del Tribunal o de las normas derivadas; Decisiones de la Comisión y del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores y por último, Resoluciones de la Secretaría General. Ahora bien, terminado el proceso, en el caso de que el Tribunal hubiere expedido una sentencia de incumplimiento, esta como todas las que dicta, son de índole obligatoria. En este caso, la no sujeción del país sancionado a la sentencia de incumplimiento, le acarrearía consecuencias graves impuestas por el propio organismo. Esta omisión, que sería un nuevo y consecuente incumplimiento del país sancionado -el primero es el del ordenamiento jurídico y el segundo el de la Sentencia del Tribunal-, podría dar lugar a que el mismo órgano, previa opinión de la Junta pueda "restringir o suspender total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena" al país incumplido.

Por último, según las estadísticas del Tribunal, los casos de incumplimiento se han presentado ante su autoridad casi sin ninguna regularidad como para que efectivamente se pueda sancionar y eliminar los incumplimientos. Así en 1996 ha conocido cuatro acciones y en 1997 ha recibido tres. Lo que es peor, muchos reclamos han quedado estancados en la etapa administrativa.

Estas cifras revelan que la acción de incumplimiento y la función del Tribunal de declarar por sentencia la existencia de la omisión cuando esta se hubiere producido y que aparentemente habría sido el factor principal para superar las trabas que obstaculizan el normal desarrollo **del proceso de integración, ha resultado ser totalmente diferente. La ^yo-**

luminosa cantidad de incumplimientos de los que hablamos al inicio de esta exposición han sido considerablemente superados pero no por la vía judicial, sino mediante los protocolos modificatorios que variaron los plazos o abrogaron las normas incumplidas. Para ello se produjeron variaciones al Programa de Liberación y al Arancel Externo Común, como también se sustituyó o modificó después del incumplimiento, determinadas Decisiones de la Comisión. Esto se hizo, por ejemplo, con la controvertida Decisión 24 que creó el "Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros sobre marcas, patentes, licencias y regalías" y con la Decisión 85 que aprobó el primer "Reglamento para la aplicación de las normas sobre Propiedad Industrial" en el Grupo Andino.

Con esta experiencia, la corriente modificadora del Tratado del Tribunal, a través del Protocolo de Cochabamba, que todavía no está vigente, además de precisar los plazos para las distintas etapas del procedimiento administrativo de la acción de incumplimiento, como paso previo para que se inicie la etapa judicial, abre las puertas de esta acción, a las personas naturales o jurídicas cuyos derechos hubieren sido afectados por el incumplimiento. De este modo, los particulares podrán formular su reclamo por cualquier omisión de un país Miembro ante la Secretaría General, en forma similar a la que corresponde a los Países Miembros. Además, esto quiere decir, y así entendemos que de igual modo como un País Miembro puede acudir directamente al Tribunal cuando la Secretaría General no intentare la acción no obstante su dictamen de incumplimiento, o cuando no lo emitiera dentro de los 75 días contados desde la fecha de presentación del reclamo o cuando el dictamen no fuere de incumplimiento, las personas naturales o jurídicas, pueden acudir directamente al Tribunal demandando el incumpliendo del país reclamado.

De otro lado, se observa que la sanción al país incumplido por la inobservancia de la sentencia de incumplimiento que está prevista en el Tratado, según el nuevo Protocolo Modificatorio, podría atenuarse con la "adopción de otras medidas", cuando las disposiciones vigentes de restricción o suspensión de las ventajas del Acuerdo al país sancionado "agravare la situación que se busca solucionar o no fuere eficaz en tal sentido". Además, este Protocolo concede la facultad de establecer "las condiciones y límites del ejercicio de esta atribución" a la Comisión mediante la norma secundaria que apruebe la incorporación de estas disposiciones en el Estatuto del Tribunal.

Estimo que la flexibilización y ampliación de la acción de incumplimiento en cuanto a los procedimientos y a la sanción por inobservancia de la sentencia del Tribunal, aun cuando produjere el incremento del número de las acciones que se propongan ante la Secretaría General y continuen ante el Tribunal, y que por ello las estadísticas judiciales sean superiores a las actuales, no podrá superar la crónica persistencia en el incumplimiento de las normas comunitarias.

Por último la tercera función del Tribunal es la de interpretar prejudicialmente las normas del ordenamiento jurídico andino con la finalidad de "asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros", lo cual al parecer no ha logrado su cabal cumplimiento a pesar de que el número de solicitudes de interpretación absueltas por el Tribunal, ha sido considerable. Estas peticiones han provenido casi en su totalidad de los jueces nacionales de Colombia, y, en pocos casos, de los jueces nacionales del Ecuador. De Perú acudió al Tribunal una autoridad administrativa que, por tanto, no tenía la condición de Tribunal o juez nacional para ejercer la titularidad de la acción. En cambio, los tribunales y jueces nacionales de Venezuela y Bolivia, no han solicitado la interpretación del Tribunal de la normativa andina para resolver las causas en las que deban aplicar el ordenamiento comunitario, no obstante que en sus respectivas judicaturas se han tramitado o están en curso varios casos en los cuales ha debido y debe hacerse la indicada aplicación de las normas del ordenamiento andino.

Para que esta petición de los jueces nacionales sea absuelta por el Tribunal, mediante sentencia de interpretación prejudicial, es menester que la solicitud que remitan los jueces nacionales, cumpla con varios requisitos, especialmente, que contenga un "informe sucinto" de los hechos que el juez considere relevante para la interpretación solicitada. La presentación de esta solicitud tiene el carácter de facultativa o de obligatoria, según sea el estado de la causa. Es facultativa para el juez nacional, cuando la causa que conoce puede ser objeto de recursos en el derecho interno; y es obligatoria, en caso contrario, o sea cuando se trate de judicaturas de única o última instancia. En los dos supuestos, una vez conocida y resuelta la interpretación, la sentencia del Tribunal obliga al juez consultante en los términos de la decisión adoptada por éste, en la cual este órgano jurisdiccional no puede interpretar el "derecho nacional ni calificar los hechos materiales del proceso", debido a la prohibición expresa contenida en su Tratado Constitutivo.

Las estadísticas del Tribunal muestran anualmente el incremento del número de solicitudes de interpretación. En 1987 se presentó la primera solicitud de interpretación prejudicial absuelta mediante la conocida sentencia del Proceso 1-IP-87²⁴ que abordó importantes temas. Se refirió a la función del Tribunal, a la preeminencia del Derecho Andino, al procedimiento de la interpretación, a los criterios aplicables sobre propiedad industrial, a la marca notoria, marca confundible, regla de la especialidad y al derecho de registro.²⁵ Desde ese año en que se conoció la indicada primera solicitud, se han incrementado anualmente el número de peticiones, tanto que en 1997, hasta esta fecha, el Tribunal ha recibido treinta y dos solicitudes de interpretación prejudicial.

Hay que precisar que en este procedimiento, las normas del ordenamiento jurídico andino que han sido objeto de interpretación son casi en su totalidad las que pertenecen a las Decisiones de la Comisión que contienen el Régimen Común de Propiedad Industrial.²⁶ Excepcionalmente, como se podrá observar al estudiar la jurisprudencia del Tribunal Andino, se han interpretado varios artículos del Acuerdo de Cartagena que regulan el Programa de Liberación y, particularmente, el art. 5 del Tratado del Tribunal que hace relación a las obligaciones de los Países Miembros de "adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, "tantas veces mencionado",

Todo lo dicho, si bien destaca la importancia de este mecanismo prejudicial destinado a conseguir la "aplicación uniforme" de la norma andina en todos los países de la subregión y contribuye indudablemente a presentar una buena imagen sobre el trabajo del Tribunal, demuestra con claridad que esta labor jurídica del órgano jurisdiccional está concentrada en una parte importante pero reducida, del extenso campo que abarcan las normas de la integración económica de los cinco países andinos que, como se dijo, se unieron con el propósito de "promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros" y la finalidad que suelo repetir con frecuencia, porque el texto de esta disposición traduce el anhelo social y humano de la integración "... de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión".

— — — — —

²⁴ Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 28 de 16 de febrero de 1988

²⁵ Ob. cit., P. 99 y sgts.

²⁶ Decisiones de la Comisión Número 85, 311, 313 y 344.

El Protocolo Modificatorio del Tratado del Tribunal, poco avanza en materia de interpretación prejudicial, quizá porque no resultó evidente otra necesidad que no sea la de mejorar la redacción de sus normas. Sin embargo, como un esfuerzo adicional para enmendar la negligencia o inobservancia de quienes estaban autorizados en unos casos para solicitar la interpretación (solicitud facultativa), y obligados en otros para hacer esta petición (solicitud obligatoria), incorpora una nueva disposición que a la letra dice: "Artículo 36.- A los Países Miembros de la Comunidad Andina velarán por el cumplimiento de las disposiciones del presente Tratado y en particular de la observancia por parte de los jueces nacionales a lo establecido en la presente Sección."

XI

En la vía para llegar a la ampliación de las facultades del Tribunal Andino de Justicia, realizada mediante la reforma del Tratado de su Creación, los países del Acuerdo, vale repetir, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, después de considerar varias proposiciones de los distintos grupos de trabajo, han coincidido en el texto de un Protocolo Modificatorio²⁷ -cuya vigencia aún se espera- que además de precisar o ampliar las acciones y procedimientos judiciales y las facultades originales del Tribunal, crea nuevas atribuciones para este órgano jurisdiccional. Entre ellas se destaca la función arbitral, la misma que debidamente aplicada, podría ser el mejor instrumento de que dispongan los países asociados para solucionar en forma más expedita las diferencias que se presenten entre las partes, permitiendo un desarrollo continuo de la integración, naturalmente con las propias y breves interrupciones de este mecanismo, que podrían resultar imperceptibles o carentes de influencia negativa para la normal marcha del proceso.

Estas nuevas atribuciones que posteriormente tendrá el Tribunal, en el orden y en los términos del texto modificatorio aluden a la facultad de conocer los recursos por omisión o inactividad, ejercer la Función arbitral y asumir la jurisdicción laboral.

La primera de estas atribuciones, el recurso por omisión o inactividad, pretende motivar a tres importantes órganos del Sistema, el Con-

²⁷ Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Cochabamba, Bolivia, 28 de mayo de 1996.

sejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina y la Secretaría General, a cumplir con el ejercicio de sus obligaciones comunitarias, como por ejemplo podría ser la de reunirse ordinariamente para resolver los asuntos de su competencia, bajo la advertencia de que si se abstuvieran de hacerlo y hubiere un reclamo de los Países Miembros o de las personas naturales o jurídicas no aceptado por el respectivo órgano de la Comunidad, el Tribunal, previa solicitud del reclamante "emitirá la providencia correspondiente", como dice el Protocolo modificadorio.

En este caso, cabe la misma inquietud que la presentada en cuanto a la acción de incumplimiento. La Comisión, como órgano del Sistema, podría reclamar a la Secretaría General, por ejemplo, la falta de expedición de los informes motivados de incumplimiento dentro del término legal y a su vez la Secretaria podría reclamar a la Comisión el incumplimiento de las reuniones ordinarias en las fechas previamente establecidas. En cambio un País Miembro que está obligado a concurrir a las sesiones de la Comisión en la cual tiene su plenipotenciario, si por su inasistencia no se realizare la reunión para la cual fue convocado, estaría prácticamente impedido de acudir a este recurso. No veo con claridad cuál sería el alcance de esta reforma en cuanto hace relación a mejorar el desarrollo del proceso o a controlar el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico, sobre todo porque tratándose de que el reclamante sea una persona natural o jurídica, para ejercer la titularidad de la acción tendría que demostrar que la inactividad o la omisión del órgano reclamado, afecta sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos. Por esta razón, considero que la nueva competencia, en cuanto al número de causas que pueda elevar a conocimiento del Tribunal, correrá la misma suerte que la acción de incumplimiento, es decir que el número de ellas será limitado. En otras palabras, este nuevo recurso, poco aportará para mejorar la marcha del proceso o para incrementar el trabajo del Tribunal.

La siguiente reforma es la que se refiere a la "función arbitral" mediante la cual se declara que "El Tribunal es competente para dirimir mediante arbitraje las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos... cuando las partes así lo acuerden". De las tres nuevas competencias consideramos que esta es realmente la más importante de ellas, sobre todo si tenemos en cuenta que en este tiempo, la modalidad arbitral está adquiriendo carácter

preferente para resolver los conflictos dentro del ordenamiento jurídico de varios países, así como en la esfera de los acuerdos de integración con la idea de encontrar en el arbitraje, el mecanismo más expedito para solucionar las diferencias que puedan surgir de los compromisos comerciales, o de los convenios y tratados de la integración. Lo novedoso de esta competencia, es que el protocolo modificatorio a más de prever la atribución del Tribunal para resolver arbitrariamente las diferencias entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, establece también la posibilidad de que los particulares puedan someter al arbitraje del Tribunal, las controversias que resulten de la aplicación o interpretación de los mismos instrumentos cuando sean suscritos por ellos y los órganos e instituciones del sistema. Esta competencia se extiende a los contratos de carácter privado que estén regidos por el ordenamiento jurídico de la comunidad andina, cuando las partes estuvieren de acuerdo en someter sus problemas al arbitraje del Tribunal.

Por otra parte, además de la disposición reformativa mediante la cual se deja a criterio de las partes el solicitar al Tribunal que decida la controversia en derecho o en equidad; en el artículo siguiente, el Protocolo Modificatorio concede también a la Secretaría General competencia arbitral para dirimir "las controversias que le sometan particulares respecto de la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento jurídico de la comunidad andina", suscrito por las mismas partes del Tratado de Creación del Tribunal, es decir por los mismos Países Miembros del Acuerdo.

La tercera y nueva atribución corresponde a la jurisdicción laboral, mediante la cual se atribuirá competencia al Tribunal para resolver las controversias de carácter laboral que se presenten dentro de los distintos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Siguiendo el tenor literal del artículo propuesto por el Protocolo Modificatorio y relacionándolo con las normas del Acuerdo de Cartagena, en cuanto se refiere a los órganos e instituciones del Sistema, esto quiere decir que todas las reclamaciones de carácter laboral, entre ellas, las que se pudieran presentar dentro del Consejo Presidencial Andino o del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o del Parlamento Andino o del propio Tribunal de Justicia, correspondería conocer a este órgano jurisdiccional. Incluso si seguimos la lectura de los órganos e instituciones

del Sistema, el Tribunal tendría competencia para conocer las demandas laborales del personal que trabaje en el Consejo Consultivo Laboral y en el Consejo Consultivo Empresarial, no obstante que, siendo organizaciones compuestas por representantes del sector privado, forma parte del Sistema Andino de Integración.

El Tribunal, ya tuvo la ocasión de conocer la posición adoptada por uno de los Países Miembros del Acuerdo sobre esta materia, cuando el país sede de su organización de una u otra manera, desconoció el precepto del Tratado de Creación del Tribunal mediante el cual concede a este organismo la facultad de aprobar su propio Estatuto y regular dentro de él "tanto el funcionamiento del Tribunal como los procedimientos judiciales", razón por la cual el Estatuto del Tribunal dispone de manera expresa que "El Tribunal establecerá en el Reglamento Interno los procedimientos de selección, modalidades de contratación, categorías y períodos, así como el régimen de derechos y obligaciones de sus funcionarios y empleados". 28

En todo caso, si bien se adiciona una nueva competencia al Tribunal, estimo que el ejercicio de la jurisdicción laboral podría elevar considerablemente el grado de confrontación de las normas nacionales de carácter laboral, con las disposiciones del Protocolo Modificadorio que naturalmente, siendo un tratado internacional, cuando sea ratificado y adquiriera vigor en los Países Miembros, entrará a formar parte de los ordenamientos jurídicos nacionales y naturalmente adquirirá la prevalencia que le corresponde de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia del Derecho de la Integración.

En todo caso, en cuanto el Protocolo Modificadorio se encuentre vigente, se aumentarán las competencias jurisdiccionales del Tribunal, lo cual hace suponer que se incrementará también el número de conflictos que tenga que resolver y naturalmente la actividad de este órgano jurisdiccional garantizando siempre que el proceso de integración andina tenga el más adecuado, oportuno y preciso control de la legalidad.

En términos generales, no obstante la falta de una debida utilización de las mencionadas acciones judiciales por parte de los titulares de ellas, que, como hechos dicho, según el caso, son los Países Miembros,

 28 Art. 21 del Estatuto. Decisión 84

la Comisión y la Junta por una parte y las personas naturales o jurídicas por otra, la creación y permanencia de un Tribunal de Justicia como el de la Comunidad Andina, que es parte integrante de la estructura integracionista, resulta ser algo indispensable para consolidar la marcha y realización del proyecto colectivo. Este Tribunal y cualquier otro de igual o similar naturaleza, debe constituirse *en* promotor de las ventajas que pueden obtener los asociados, cuando las relaciones comerciales entre los Países Miembros adquieren un flujo ordenado y pacífico, teniendo en cuenta que el tránsito del ordenamiento jurídico nacional al ordenamiento comunitario, siempre encontrará fórmulas de avenimiento y solución que sean las más oportunas y que ellas puedan ser aplicadas por un Tribunal comunitario.

En resumen, esta es la historia jurídica e institucional del Acuerdo de Cartagena y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina que refleja de manera especial la importancia y significado del órgano jurisdiccional en el proceso de integración, cuyo trabajo en las acciones de nulidad e incumplimiento y en la interpretación prejudicial, ha tenido un resultado numérico que, dada la complejidad de la integración, los problemas que ella genera y la poca receptividad que se ofrece a estas organizaciones jurisdiccionales, resulta ser proporcionado a esa realidad.

XII

Finalmente, la apreciación objetiva de la actividad jurisdiccional, dentro del proceso de integración, sin duda alguna, está vinculada en forma directa a la voluntad de los países del Acuerdo, de utilizar o no los mecanismos establecidos por ellos mismos para el control de la legalidad, la solución de los conflictos y la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico privativo establecido por el propio Tratado Constitutivo de la organización.

El examen de estos resultados y la convicción de que es indispensable propiciar el fortalecimiento del órgano jurisdiccional andino ha impulsado la realización de una tarea colectiva de análisis y reflexión para propiciar periódicamente el fortalecimiento institucional de la integración y particularmente de su Tribunal de Justicia.

El Protocolo Modificadorio de Cochabamba²⁹ es una prueba de ello; sin embargo, la necesidad de mantener vigente el valor supremo del derecho en un conjunto de naciones a través de un Tribunal de Justicia de índole netamente comunitaria, considerado inclusive, como un Tribunal supranacional, exige la comprensión de todos los miembros de la comunidad y, de manera particular, de los jueces, abogados y estudiosos del derecho. La renuencia de ellos o de alguno de ellos para aceptar la justicia que provenga de un Tribunal Comunitario o supranacional, tiene que desaparecer por el impulso de la visión cósmica de la integración y el convencimiento de que mientras la soledad en el desarrollo resulta inaceptable, la asociación comunitaria de nuestros pueblos es una exigencia permanente.